

Oude en achtergelaten chemische wapens

drs. M.J.K. van Butselaar*

Het gebruik van gif in conflicten is zo oud als de wereld. Drank Socrates niet al de gifbeker?

Het was pas na de opkomst van de chemische industrie, aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw, dat het mogelijk werd om chemische wapens op grote schaal in te zetten. Chemische wapens waren massavernietigingswapens geworden. Op 22 april 1915 vond de eerste grootschalige aanval met chemische wapens plaats in Ieper, België.

Restanten van chemische oorlogsvoering blijven in een aantal gevallen jarenlang nasmeulen. In België hebben boeren nog bijna dagelijks te maken met overblijfselen uit de Eerste Wereldoorlog. Een groot deel van die overblijfselen heeft een chemische lading. Een precies percentage is niet aan te geven; en soms is het moeilijk een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten, vaak zeer oud, wapentuig. De origine van de wapens is ook moeilijk te achterhalen. Oude chemische wapens bevatten niet zelden een combinatie van chemische stoffen waarvan sommige in meer of minder mate nog werkzaam zijn.¹

Na de Eerste Wereldoorlog ging de ontwikkeling van strijdgassen door.

* Drs. M.J.K. van Butselaar is vorig jaar afgestudeerd in de Politicologie en Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit in Amsterdam op de doctoraalscriptie: *Old and Abandoned Chemical Weapons: The Implementation of a Regime*.

Chemische wapens werden door sommige landen gezien als een effectief middel om onbegaanbare rebellerende gebieden te controleren. De Engelsen bijvoorbeeld hadden strijdgassen tot hun beschikking in Mesopotamië, Afghanistan en India. De Nederlanders ontwikkelden hun versie van chemische wapens in Batujajar bij Bandung op West-Java in 1940 en 1941.

Het gebruik van chemische wapens in het interbellum door Franse en Spaanse strijdkrachten in hun Noord-Afrikaanse koloniën, door de Italianen in Abessinië (het tegenwoordige Ethiopië) in 1936-1937 en door de Japanse bezetters van China in de jaren dertig is algemeen bekend.² Het is aannemelijk dat veel oude chemische wapens zijn achtergebleven in de voormalige koloniën of bezet gebied. In het geval van China bijvoorbeeld, heeft Japan op bilateraal niveau toegegeven verantwoordelijk te zijn voor het achterlaten van dergelijke wapens.

Soms echter is het moeilijk te bepalen of een land nu nog verantwoordelijk kan worden gehouden voor het achterlaten van chemische wapens.

Zo hebben de geallieerden na de Tweede Wereldoorlog Duitse chemische munitie gedumpt in de Baltische zee. Vergiftigingen van met name Deense vissers zouden aanleiding moeten zijn de munitie te vernietigen. Maar wie is nu verantwoordelijk voor deze chemische wapens van nazimakelij? Het huidige Duitsland of de geallieerden die de lading gedumpt hebben?

Verdragen

Al in de vorige eeuw werden pogingen ondernomen om te komen tot een verbod op het gebruik van strijdgassen. In de 'Verklaring van Brussel' van 1874 werd het oorlogsrecht vastgelegd. Daarin werd ook opgenomen dat gif of gifwapens niet in een oorlog gebruikt mochten worden, evenals wapens, projectielen of materialen die waren bedoeld om onnodig lijden te veroorzaken.³ Het verdrag bevatte geen sancties op overtreding van de bepalingen.

In 1899 riep tsaar Nicholas II de Eerste Haagse Vredesconferentie bijeen. Technische ontwikkelingen maakten destijds het gevaar reëel dat gassen zouden kunnen worden gebruikt in wapens. De partijen kwamen overeen af te zien van het gebruik van projectielen die waren bedoeld om verstikkende of irriterende gassen te verspreiden.

De Tweede Haagse Vredesconferentie van 1907, bijeengeroepen door de Amerikaanse president Roosevelt, bekrachtigde de overeenkomst van de Eerste Haagse Conferentie maar voegde daar de clausule aan toe dat ook moest worden afgezien van het gebruik van projectielen en materialen die waren bedoeld om onnodig leed te veroorzaken. Omstreeks 1914 hadden alle Europese landen het verdrag geratificeerd, met uitzondering van Italië.⁴

In 1925 werd, na de verschrikkingen als gevolg van onder meer de inzet van strijdgassen in de Eerste Wereldoorlog, het Protocol van Genève

ondertekend.⁵ Dat Protocol verbodt slechts *het gebruik* van strijdgassen en biologische wapens in oorlog, niet het bezit ervan. Veel staten vertaalden dat in *non-first-use* en behielden zich het recht voor terug te slaan met gelijke middelen bij een aanval met chemische of biologische wapens.

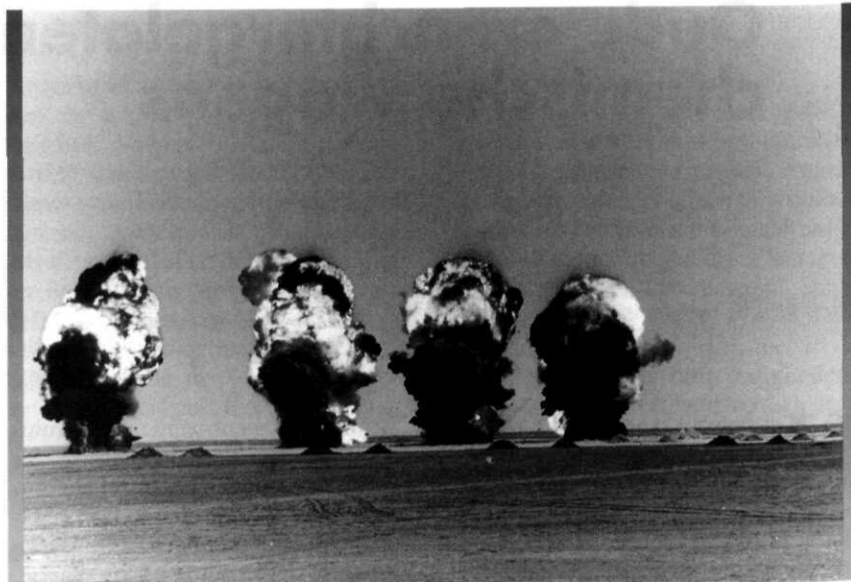
Enkele staten maakten verder een voorbehoud ten aanzien van de inzet van strijdgassen in een gewapend bin-nenlands conflict en ten aanzien van de inzet van chemische wapens in een treffen met een tegenstander die het Protocol niet had ondertekend.

De verschillende schendingen van de geest van het Protocol, onder andere ook door de Amerikanen in de Viet-namoorlog, zorgden ervoor dat het thema biologische en chemische oorlogsvoering op de ontwapeningsconferentie van de Verenigde Naties in Genève besproken werd.^{6,7}

In 1972 werd het verdrag voor een verbod op biologische en toxische wapens gesloten en startten de onderhandelingen over de totale afschaffing van chemische wapens. De Koude Oorlog was er in belangrijke mate de oorzaak van dat het tot september 1992 duurde voordat een conceptverdrag voor de afschaffing van chemische wapens ter goedkeuring aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voorgelegd kon worden.

In januari 1993 werd uiteindelijk in Parijs het chemische-wapenverdrag ondertekend. Het verdrag houdt een verbod in op de ontwikkeling, productie, opslag en het gebruik van chemische wapens én ziet toe op de vernietiging ervan.⁸ Tot op heden hebben 167 landen het verdrag ondertekend. Op 29 april 1997 trad het verdrag in werking, dat is een half jaar nadat het minimale aantal van 65 ratificaties werd bereikt. De uitvoerende organisatie van het verdrag, de *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW) is gevestigd in Den Haag.

Het chemische-wapenverdrag dat nu is opgesteld, bepaalt strikt de regels voor de hoeveelheid te produceren



Afb. 1 De vernietiging van Iraakse 122 mm-raketten gevuld met het zenuwgas Sarin tijdens een UNSCOM-inspectie (foto: VN)

chemische stoffen die zouden kunnen worden gebruikt voor de fabricage van chemische wapens. Routine-inspecties zullen regelmatig bij de aangemelde chemische productiefaciliteiten worden uitgevoerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van 'uitdagingsinspecties': een lidstaat kan, bij het vermoeden van een schending van het verdrag, een verzoek indienen bij de OPCW voor een inspectie bij een ander lidstaat.

Op de vernietiging van chemische wapens zal ook door middel van inspecties worden toegezien. Assistentie van lidstaten onderling, in geval van een aanval met chemische wapens, is ook gegarandeerd onder de bepalingen van het verdrag. Daarnaast voorziet het verdrag in de uitwisseling van industriële know-how tussen de lidstaten van het verdrag. Dat laatste is een prikkel voor deelname aan het verdrag voor landen met een beginnende chemische industrie. Oude en achtergelaten chemische wapens vormen een bijzonder onderdeel van het verdrag omdat een aantal bepalingen ten aanzien van deze categorie wapens nog onderwerp van discussie is.

Het wapenverdrag

Het eerste artikel van het chemische-wapenverdrag verplicht staten alle chemische wapens binnen de eigen nationale jurisdictie, of chemische wapens achtergelaten in een ander land, te vernietigen. Chemische wapens geproduceerd vóór 1925, het jaar van het Geneefse Protocol, gelden als 'oud' en moeten worden vernietigd als chemisch afval. Chemische wapens die zijn geproduceerd tussen 1925 en 1946 zijn ook als 'oud' aan te merken, tenzij deze nog bruikbaar zijn. In dat geval moeten ze als 'gewone' chemische wapens worden vernietigd: een beduidend duurdere opgave. Alle chemische wapens die zijn geproduceerd ná 1946 moeten worden vernietigd volgens de bepalingen van het verdrag. Chemische wapens moeten daartoe binnen 30 dagen na inwerking treding van het verdrag worden aangegeven. Als ná inwerkingtreding niet-aangemelde chemische wapens worden ontdekt, moeten ze binnen 180 dagen alsnog worden gemeld bij de OPCW. Chemische wapens die zijn begraven (en begraven blijven) vóór 1 januari 1977 of in zee zijn gestort vóór 1 januari

1985, hoeven niet te worden opgegraven c.q. te worden opgevist voor vernietiging. Het is aan de lidstaten zelf of zij deze wapens willen opgraven om ze alsnog te kunnen vernietigen.

Vreemd genoeg is het zo dat opgegraven chemische wapens vernietigd moeten worden volgens het verdrag, maar chemische wapens die uit zee worden opgevist hoeven nog steeds niet vernietigd te worden onder dezelfde bepalingen.

Zoals gezegd kunnen veel staten, naast de drie officiële bezitters van chemische wapens (de VS, Rusland en Irak), te maken hebben of krijgen met restanten van (oud) chemisch wapentuig. Ook dit aspect maakt dat de bepalingen over oude en achtergelaten chemische wapens zo bijzonder zijn binnen het chemische-wapenverdrag.

Interpretatieproblemen

In het verdrag is de bepaling opgenomen dat een land dat chemische wapens heeft achtergelaten na 1 januari 1925 op het grondgebied van een ander, zonder toestemming van deze laatste, verantwoordelijk is voor de vernietiging van deze wapens. Die verantwoordelijkheid is soms moeilijk te bewijzen, zoals met de gedumpte Duitse munitie in de Baltische zee. Onder de bepalingen van het verdrag hoeft deze munitie niet eens te worden opgevist, maar vergiftigingen van vissers geven hiertoe wel de morele verplichting.

Daarnaast doet zich het probleem voor van identificatie van de oorspronkelijke eigenaar van een chemisch wapen. Als na vijftig jaar een chemisch wapen wordt gevonden, is het moeilijk een nauwkeurige registratie te achterhalen. Veel hangt in dat geval af van de goedwillendheid van het land dat verantwoordelijk wordt gehouden voor het achterlaten van het wapen. Inspecties en bemiddeling door de OPCW kunnen tot op zekere hoogte uitkomst bieden door arbitrage, als een bilaterale overeenkomst voor vernietiging, zoals Nederland

die heeft gesloten met Indonesië in het project-Obong, niet van de grond komt.

Niet alle achtergelaten chemische wapens zijn 'oud' en niet alle oude chemische wapens zijn achtergelaten. Voor wat betreft de bepalingen voor oude chemische wapens kan een zeer specifiek interpretatieprobleem beschreven worden, namelijk de bruikbaarheidscriteria.

Bruikbaarheid

De bepaling van de bruikbaarheid van chemische wapens die zijn geproduceerd tussen 1925 en 1946, is op dit moment een groot probleem. De *Expert Group on Old and Abandoned Chemical Weapons* van de OPCW probeert invulling te geven aan dat begrip om het regime voor vernietiging, dat uiteen wordt gezet in de verificatie-annex van het verdrag, te kunnen uitvoeren. Artikel II van het chemische-wapenverdrag bepaalt dat een chemisch wapen uit drie onderdelen bestaat, te weten: de chemische lading, de munitiehuls en het ontstekingsmechanisme, en de lanceerririchting. Los van elkaar worden deze onderdelen, mits ze bedoeld waren voor chemische oorlogsvoering, ook als chemisch wapen beschouwd.

Een sleutel voor de bepaling van de bruikbaarheid van oude (dat is in de periode 1925-1946) chemische wapens is de staat waarin ze verkeren, de mate van aantasting. Dit laatste kan niet worden aangegeven met een simpel 'vergaan: ja of nee', en dus 'bruikbaar of niet'. Mosterdgas, bijvoorbeeld, kan na tachtig jaar nog steeds vijf procent van zijn puurheid bezitten, en in combinatie met andere resten worden gebruikt voor een nieuwe chemische bom.

Toch zal men een staat van ontbinding moeten vaststellen waarbij technische experts moeten concluderen dat een wapen niet meer bruikbaar is. De vrijwilliger die een chemische lading uit een zestig jaar oude bom probeert te halen voor hergebruik, moet nog gevonden worden!

Er zijn verschillende oplossingen om de bruikbaarheid van oude chemische wapens te bepalen: van de drie onderdelen van een chemisch wapen is bepaald dat de ontbinding van de chemische lading en de munitiehuls bepalend zullen zijn voor de uitkomst van de bruikbaarheid van een oud chemisch wapen. De vraag doet zich nu voor of het gehele wapen ook bruikbaar is als slechts één van de twee onderdelen bruikbaar is? Als beide onderdelen onbruikbaar zijn, is het antwoord duidelijk.

Een andere interpretatie luidt dat als één van de onderdelen onbruikbaar is, het hele wapen onbruikbaar is. Er zit echter een addertje onder het gras: wat als een technisch probleem wordt voorgesteld, is in feite een politiek probleem. Al eerder stipte ik aan dat de vernietiging van recentere chemische wapens veel meer kosten met zich meebrengt dan de vernietiging van oude chemische wapens. Deze laatste mogen als chemisch afval verwerkt worden, de meer recente niet. Bovendien zou de optie die inhoudt dat als één van de twee onderdelen bruikbaar is, het gehele wapen als bruikbaar wordt aangemerkt, enorme budgettaire consequenties met zich meebrengen voor de OPCW. Het toezicht op de vernietiging van chemische wapens van recente makelij is immers veel strenger dan het toezicht op de verwerking van oude chemische wapens. Bovendien zouden veel meer inspecties moeten worden uitgevoerd om juist te bepalen of een onderdeel bruikbaar is of niet. Deze impasse is tot op heden nog niet opgelost. Daarvoor kan een aantal verklaringen gegeven worden. De eerste is dat door obstakels op te werpen een aantal delegaties tijd probeert te winnen, tijd om het verdrag in eigen land goedgekeurd te krijgen. Vooral de bezwaren tegen de strikte inspecties door de OPCW in de chemische industrie zijn voor sommige politici reden om vraagtekens te zetten bij het verdrag.⁹ Daarnaast is het niet ondenkbaar dat het onder druk zetten van de onderhandelingen over de definitie van de bruikbaarheid van oude chemische



Afb. 2
Dezelfde
UNSCOM-
inspectie leidt tot
deze vondst
van chemische
wapens
 (foto: VN)

wapens in de implementatiefase te maken heeft met het fenomeen 'issuelinkage'.¹⁰ Om winst te behalen op een gerelateerd terrein, wordt een blokkade op een ander terrein, dat van belang is voor de tegenpartij, opgeworpen om een troefkaart in handen te krijgen. Als voor de definitie van bruikbaarheid 'als één onderdeel bruikbaar, dan is het hele wapen bruikbaar' wordt gekozen, betekent dat dat veel Europese landen ineens niet alleen bezitters van chemische wapens worden, maar ook dat de kosten van vernietiging van deze 'oude' chemische wapens dramatisch stijgen, omdat daarvoor speciale installaties nodig zijn en strikte controle door middel van inspecties. Het schermen met deze interpretatie suggereert dat delegaties winst proberen te behalen op een gerelateerd terrein door de druk op West-Europese landen op dit punt te vergroten.

Gebrek aan krachtig leiderschap in het overkómen van de obstakels is ook een mogelijke verklaring. Dat was er wel bij het totstandkomen van het verdrag toen de Verenigde Staten na de Glasnost in Sovjet-Unie en het

einde van de Golfoorlog grote druk uitoefenden. In de Golfoorlog was aangetoond dat chemische wapens niet nodig waren om met gelijkwaardige slagkracht te beantwoorden. Dit laatste argument was tot dan door de VS gebruikt om een veiligheidsvoorraad van twee procent te houden, ondanks het al eerder getekende bilaterale verdrag tussen de voormalige Sovjet-Unie en de VS, waarin de intentie stond om een begin te maken met de vernietiging van de chemische wapenvoorraad. Conventionele raketten van de VS waren militair efficiënter en doeltreffender dan de eventuele inzet van chemische wapens, zelfs onder de reële dreiging van Irak om Scuds met een chemisch lading in te zetten. Bovendien kan de uitwerking van chemisch wapens vooraf nooit geheel bepaald worden. Het risico is groot dat ook eigen soldaten gewond kunnen raken bij de lancering van deze wapens. Daarnaast is het zo dat het internationale prestige van een land dat chemische wapens zou inzetten, forse deuken kan oplopen in de internationale publieke opinie. In de lijn van het normen-model van Sagan¹¹ is het 'not-done' om chemi-

sche wapens te bezitten of te produceren, laat staan ze te gebruiken in een oorlog. De ontkenningen van Libië in dit verband kunnen hiervoor als voorbeeld dienen.

Al deze overwegingen brachten de VS ertoe krachtig de totstandkoming van het huidige verdrag te bevorderen. Zo'n impuls om uit de huidige impasse ten aanzien van oude en achtergelaten chemische wapens te komen, ontbreekt thans.

Oplossingen

Zijn er oplossingen? De meest voor de hand liggende zou zijn om te bepalen dat alle chemische wapens van vóór 1946 als 'oud' worden bestempeld en dus als chemisch afval verwerkt mogen worden. Dit zou een enorme kostenbesparing inhouden voor zowel de OPCW als de betrokken lidstaten; de vernietiging wordt immers goedkoper en verificatie is slechts marginaal nodig. De diplomatieke oplossing die op dit moment opgeld doet in de *Expert Group* is die van de *risk-assessment*.

De groep oude chemische wapens (1925-1946) wordt, na bepaling van de bruikbaarheid door de OPCW, ingedeeld in twee categorieën: bruikbaar en niet-bruikbaar.

De bruikbare chemische wapens dienen vervolgens als chemische wapens te worden vernietigd onder het strikte toezichtsregime van het verdrag. De niet-bruikbare chemische wapens worden opnieuw in groepen ondergebracht op basis van de mate waarin zij een risico vormen voor het doel en de bepalingen van het verdrag.

Dat risico zou dan worden bepaald aan de hand van criteria zoals de grootte van de gehele voorraad, de chemische samenstelling van de wapens, of politieke en militaire factoren (bijvoorbeeld de kans op betrokkenheid van het betreffende land in een gewapend conflict). Een

laag risico zou dan in geringe mate hoeven te worden gecontroleerd; vormen de wapens echter een hoog risico dan zullen afdoende maatregelen moeten worden genomen voor exacte verificatie.

De categorieën van risico-indeling lopen van 'laag', 'middel', 'verhoogd' naar 'hoog'. Deze oplossing lijkt niet erg gelukkig; ze kan de aanzet zijn tot een eeuwigdurende discussie over de implementatie van verificatiemaatregelen.

Voor elk van de beschreven groepen is geen maat aangegeven; de vraag is of die maat wel aan te geven is.

Conclusie

De naweeën van chemische oorlogsvoering in de Eerste Wereldoorlog

zijn tot op de dag van vandaag voelbaar. Ook veel niet-Europese staten hebben nog te maken met restanten uit eerdere oorlogen en bezettingen. Het chemische-wapenverdrag moet het mogelijk maken om de problemen rondom de vernietiging van oud wapentuig aan te pakken. Opportunisme in de onderhandelingen over de uitvoering van het verdrag hebben van het onderwerp van oude en achtergelaten chemische wapens tot een gevaarlijke troefkaart gemaakt.

Wil het chemische-wapenverdrag de voorbeeldfunctie die het heeft voor toekomstige ontwapeningsverdragen behouden, dan moeten de geschetste problemen snel en concreet uit de wereld worden geholpen. Naast de problematiek van oude en achtergelaten chemische wapens speelt bovendien een aantal andere onderwerpen een belangrijke rol in de implementatiefase van het verdrag, zoals de al eerder genoemde inspectie van chemische industrie, het trage ratificatieproces van hoofdrolspelers (de Sovjet-Unie heeft tot op heden het verdrag nog niet geratificeerd, de VS hebben dat pas vijf dagen voor de inwerkingtreding gedaan!) en het ontbreken van een aantal Arabische staten op de lijst van ondertekenaars van het verdrag.

Euforie over een succesvolle uitvoering van het verdrag is dan ook nog niet aan de orde. Het wachten is op nieuw, krachtig leiderschap, zoals onder de Amerikaanse president Bush tijdens de onderhandelingen over het verdrag in Genève, om de implementatie tot een succes te maken. Iets voor de Europese Unie? ■

Noten

¹ K. Lohs, „Toxic Military Wastes And The Challenge Of Obsolete Chemical Ammunition,” in: *ASA Newsletter*, 1995.

² J.P. Zanders, *Towards Understanding Chemical-Warfare Weapons Proliferation*, Vrije Universiteit Brussel, 1994.

³ T. Stock, *History Of The Negotiations On The CWC-Short Overview*, SIPRI Stockholm, 1995.

⁴ L.F. Haber, *The Poisonous Cloud, Chemical Warfare In The First World War*, Claderon Press, Oxford, 1986.

⁵ J.P. Zanders, *Towards Understanding Chemical-Warfare Weapons Proliferation*, Vrije Universiteit Brussel, 1994.

⁶ De Amerikanen ratificeerden het Protocol van Genève overigens pas in 1975 en bovendien was het niet duidelijk of de ontbladeringsmiddelen die de VS gebruikten ook onder de ver-

bodsbepalingen vielen van het Protocol.

⁷ T. Stock, *History of the Negotiations on the CWC, Short Overview*, SIPRI, Stockholm, Zweden, 1995.

⁸ M. Bentinck, „Het Chemisch Wapenverdrag, een mijlpaal in het internationale ontwapeningsproces”, in: *Internationale Spectator*, februari 1993, nr 2.

⁹ Zie verder de *domestic approach* van Robert D. Putnam, „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, in: *International Organization*, Vol 42, nr 3.

¹⁰ A.Carter, *Success and Failure in Arms Control Negotiations*, SIPRI/ Oxford University Press, Oxford, 1989.

¹¹ Lezing van professor Scott Sagan, gehouden op 22 maart 1996 bij SIPRI, Stockholm, Zweden.

